

## 4 CONSOLIDAR LA CONTRALORÍA SOCIAL:

### LA IMPORTANCIA DE UN ENFOQUE REALISTA DE LA DEMOCRACIA Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Elisa María Saldaña Malagamba<sup>1</sup>*

En el marco del Cuarto Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México, nos pareció apropiado presentar un breve trabajo que muestre la relación de las ideas actuales acerca del papel del control social en la democracia con conceptos clave de posiciones “realistas” en filosofía política. Creemos que el enfoque realista es útil para ubicar la especificidad de la contraloría social en un entorno democrático y para desarrollar una herramienta crítica que permita orientar su práctica en forma coherente. En el apartado 4.1, *El enfoque realista de la democracia y el control social*, dividido en dos secciones, se expone este tema. Algunas de las conclusiones del tema del realismo nos permiten comenzar un trabajo de análisis de las prácticas de contraloría social y de los modelos administrativos para incluirla. En el apartado 4.2, *Modelos administrativos no burocráticos para una práctica coherente de la contraloría social* exponemos en líneas muy generales esta cuestión.

#### 4.1 El enfoque realista de la democracia y el control social

##### 4.1.1 Contraloría social y democracia

Actualmente existe un avance teórico importante en el tema de la relación de la contraloría social y la democracia. Una idea central que relaciona control social y democracia es la siguiente: las prácticas de “control social”, mediante las cuales los ciudadanos vigilan al gobierno, tienen su razón de ser en situaciones límite que se presentan en las elecciones –el acto más significativo de control del gobernante y del burócrata en la democracia representativa. Este límite tiene que ver con el problema de la representatividad, del por qué el representante tendría que actuar de acuerdo a los intereses de los electores. La contraloría social, a su vez, tendría dificultades y límites también, relacionados con la representación democrática, en este caso en los grupos sociales.

---

<sup>1</sup> Cursó la carrera de filosofía en la UNAM, se desempeña actualmente en la Secretaría de la Función Pública. Correo electrónico: [esaldana@funcionpublica.gob.mx](mailto:esaldana@funcionpublica.gob.mx). Las opiniones expresadas en este artículo reflejan exclusivamente el punto de vista de la autora.

En nuestra opinión, este problema del reconocimiento de límites del control social es uno de los vínculos más importantes con un enfoque realista de la democracia y de la administración pública, según veremos posteriormente. Por este motivo, nos detendremos a citar a Adam Przeworski (1998), quien es lo bastante riguroso y claro para llevarnos de la mano al problema, situar al control social en este marco, y además plantear algunos principios fundamentales que permitirían mantener equilibrios favorables en los sistemas democráticos. A continuación, resumimos su línea explicativa, conscientes de que abusamos de la cita, pero en este texto de carácter analítico, nos parece importante que quede claro el argumento completo:

Las elecciones son un sistema que genera representatividad a través de dos mecanismos, el mandato y la responsabilidad:

- **Mandato.** Las elecciones funcionan como una asamblea en la que se elige (se ordena o se manda) un tipo de gobierno –ciertas plataformas, “promesas”, políticas públicas. El gobernante electo “representa” en tanto *actúa* como si fuera el ciudadano, es decir llevando a la práctica –obedeciendo– las plataformas que este ciudadano impulsaría si estuviera en el poder y que expresó en el acto de elegir.
- **Responsabilidad.** Las elecciones permiten que el ciudadano ratifique o sancione al gobernante –lo elija nuevamente o cambie de persona o partido. El gobernante electo “representa” en tanto *actúa* como si fuera el ciudadano, es decir, acatando las leyes y normas que se ha dado a sí mismo para garantizar la honestidad, el respeto a los derechos, la eficiencia y cuyo cumplimiento o incumplimiento se demuestra en actos de rendición de cuentas y el cual puede ser sancionado en el acto de elegir.

Sin embargo, las elecciones tienen un límite en lo relativo a la generación de representatividad. Se manifiestan una serie de situaciones problemáticas, tanto con el mandato como con la responsabilidad:

- Las elecciones no obligan a los gobernantes a la representación, ya que el gobierno conserva un margen de libertad de acción y no se establece un contrato de acatamiento del mandato entre gobierno y ciudadanos.
- Los ciudadanos no cuentan por una parte con la información suficiente para evaluar a los gobiernos electos y tampoco la amenaza de ser sustituidos es suficiente para inducir a los gobiernos a la representación.

Siguiendo con Przeworski, estas dos situaciones derivan en pérdida de control sobre el gobernante. Por este motivo se han diseñado, a lo largo del tiempo, mecanismos institucionales que sirvan de contrapeso para evitar el abuso del poder y el riesgo de la falta de representatividad: instituciones y normas para el equilibrio y el control del sistema electoral, los poderes separados, la supervisión de la burocracia, las instituciones independientes (como bancos centrales autónomos, etc.), la descentralización. En suma, todas éstas son modalidades de control.

Sin embargo, los instrumentos de control tienen también problemas relacionados con una situación central: su diseño no siempre garantiza una relación con el mandato del

ciudadano y la vigilancia de su cumplimiento. Así se llega a un último término: la propuesta de la participación directa del ciudadano en actividades de control. Para tratar de salvar las situaciones problemáticas mencionadas –en las que se identifica la pérdida de poder y de control del ciudadano–, existen medios que intentan combinar la institución pública y el control vertical del gobierno por los ciudadanos. Actualmente existen muchas propuestas y prácticas en diferentes países. En conjunto, *el control social aparece y se consolida como práctica en los siguientes mecanismos –entre otros– de recuperación de control de la representatividad por mandato o por responsabilidad:*

- Proceso electoral (control vertical básico de los sistemas representativos);
- Procesos y medios para obligar al mandato (plebiscitos, formas de revocación del mandato);
- Información para que el ciudadano esté en posibilidad de evaluar a su gobierno y uso de esta información por parte de asociaciones ciudadanas y público en general;
- Estructuras de participación social en los entes autónomos;
- Participar en la elección de los responsables de los organismos autónomos;
- Participación activa en la evaluación de los burócratas y de las políticas públicas para que éstas se apeguen al interés manifestado por los ciudadanos –en virtud de que la acción de los gobernantes no se realiza directamente, sino a través de las instituciones del Ejecutivo;
- Mecanismos para hacer llegar a los políticos y al poder judicial, la evaluación ciudadana de las políticas públicas y de los burócratas, para que éstos puedan sancionarlos o promover cambios en la legislación.

Podemos decir que existe diversidad en los diseños institucionales que tratan de inducir representatividad y que algunos de estos incluyen el control social. Llegados a este punto, aparecen reflexiones interesantes. De acuerdo con Przeworski, independientemente de que haya formas más exitosas que otras en los diseños mencionados, hay dos problemas y dos “principios” importantes que nos dan herramientas para permanecer en un régimen democrático. Los problemas son los siguientes:

- a) Los problemas de la representatividad y del control social han llevado a soluciones institucionales –más o menos problemáticas, unas más exitosas que otras– pero subsiste siempre una dificultad concerniente al carácter endógeno de la reforma del Estado: “¿Por qué querrían los políticos que mandan, voluntariamente, sujetarse a sí mismos a un mayor escrutinio y control públicos?”
- b) Existen problemas también en el control social. Przeworski, en el artículo que estamos utilizando, cita a Haggard para dar tres ejemplos de estas situaciones: los arreglos participativos son vulnerables a la apropiación por parte de los intereses que se supone deben controlar; los arreglos corporativos suscitan un especial interés de los miembros de las corporaciones; y los cuerpos electos son vulnerables a la apropiación por parte de los partidos políticos.

Por otra parte, los dos principios son:

- a) La información es un asunto central en la democracia, y
- b) Las "instituciones de responsabilidad" deben ser independientes.

La explicación de estos principios tiene que ver con un principio subyacente expuesto por Kant y comentado por Bobbio (en Fernández, 2000): "la significación de un precepto no susceptible de ser hecho público puede ser entendida como que se trata de un precepto que, si llega a ser del conocimiento público, podría levantar una reacción pública de tal naturaleza que no podría ser puesta en acción". Debido a la importancia de este precepto, es fundamental marcar un límite al mandato: "nuestra información no debe depender de lo que los gobiernos quieren que sepamos". Esta conclusión impacta al diseño institucional fuertemente, pues es sólo la independencia de las instituciones la que permite la salvaguarda de este principio. Los políticos pueden estar dispuestos a ser sujetos a un escrutinio riguroso si esto les representa mayores poderes y recursos, gracias a que los votantes estén dispuestos a su vez a ceder poder siempre y cuando sepan qué hacen con el poder conferido.

Hasta aquí llegamos de la mano de Przeworski y su elegante exposición, que nos ha servido para presentar los conceptos centrales que en el siguiente capítulo relacionamos con la posición del realismo, y que son:

- Las situaciones conflictivas son inevitables, derivadas de los distintos intereses en juego y del riesgo permanente de un uso abusivo y no acorde con el interés público del poder;
- La rendición de cuentas es un mecanismo para conceder poder pero sin soltarlo, sin llevarlo al abuso;
- En el entorno del conflicto, el control social es un factor más de contrapeso –el último posible– que se suma a los mecanismos para inducir representatividad por el control y abre la posibilidad de volver a poner en la mesa el objetivo de la institución: el interés público;
- La voluntad de los ciudadanos se hace pública a través de la denuncia, la protesta, la propuesta, la participación asociada con el gobierno. La inclusión de la participación ciudadana en las formas de control institucionalizadas forma parte del cuerpo teórico de la llamada "reforma del Estado";
- La bondad que se le reconoce a esta última forma de control por participación directa del ciudadano es que la voluntad de la gente se expresa durante el mandato de los representantes y no sólo en el acto de la elección. Y a esta intervención en la elección y el control habría que aumentar la intervención en la sanción del representante para cerrar al máximo los espacios de "abdicación" del ciudadano.

Para que no se convierta en un contrasentido, una de las condiciones básicas de esta intervención de la gente es que conserve su independencia respecto al representante para efectivamente expresar la voluntad. Sin embargo, hay un problema insalvable: la

participación directa del ciudadano también conlleva el problema de la representación de los grupos que se expresan.

#### 4.1.2 Realismo, democracia y participación ciudadana

Partiendo de una reflexión únicamente analítica de los modelos teóricos que dan las bases para avanzar en el diseño de instituciones de representatividad por mandato y por responsabilidad –sean institucionales, sociales o mezcladas– subyace una postura de realismo político. José Antonio Crespo (2001-1) enuncia con bastante sencillez y claridad las características de las acciones y mecanismos de la democracia basada en posiciones realistas:

- Reconocimiento del conflicto;
- Mediación a través de reglas;
- Reconocimiento de límites impuestos por la realidad (los modelos institucionales, así como las formas de control social pueden ser o no exitosos pero casi siempre presentan límites);
- La motivación de la acción es la conveniencia, una razón de racionalidad y no de moralidad (si el gobernante rinde cuentas el ciudadano le confiere más poder, hay una ganancia en este acuerdo, además de la conveniencia de conservar la libertad y el prestigio profesional que se deriva de la observancia obligatoria de las leyes);
- El Estado es coercitivo y conciliador: diseña instituciones que frenan el abuso de poder, instituciones con poder pero no tanto que pueda abusar;
- Desconfianza en el hombre y confianza en las instituciones;
- Racionalidad compartida: “evitar que el otro tenga poder discrecional aunque yo tampoco pueda tenerlo”; en el pacto democrático hay una actitud de racionalidad compartida. La competencia equitativa y la vigilancia mutua serían los dos principios básicos en la concepción realista para pensar la democracia, cuyos “mecanismos correlacionados son el pacto democrático y la rendición de cuentas”.

Una de las consecuencias más interesantes de suscribir esta posición realista, es que el reconocimiento del conflicto nos previene de concepciones maniqueas acerca de un ser ético por naturaleza –pudiendo éste ser el Estado o la sociedad civil– y así evita de algún modo desembocar en el autoritarismo o en la ingobernabilidad, que traería como consecuencia poner al poder en manos de uno u otro extremo de esta dualidad (y estos sujetos pueden ser intercambiables). En todo esto existe alguna ganancia, cierta posibilidad de convivencia civilizada si no se cae en un “hiperrealismo” que desconfía de todo, hasta de las formas de legitimidad, y sólo reconoce como solución la reforma, la limitación o la destrucción del Estado, sin la posibilidad de crear formas institucionales para la convivencia de los entes en conflicto. Esta esfera “más allá del conflicto” es la opción que nos ofrece el pensamiento de Bobbio (En Fernández Santillán 2000).

Las consecuencias de situar el control social en un marco de realismo son:

- Si partimos de una postura realista de la democracia entonces la rendición de cuentas –y el control social como parte de ésta– deben ser incluidos forzosamente en una “reforma del Estado”. Tanto el Estado como los ciudadanos están formados por grupos, el interés público es la suma de todas las expresiones, no está dado de una vez por todas al grupo en el poder, ni éste es homogéneo, existe, en suma tensión y conflicto. Por lo tanto, un acuerdo civilizado se tiene que basar en la vigilancia mutua para conceder de alguna manera el poder temporalmente a un grupo y el control social es el último eslabón.
- El gobierno cae en una posición autoritaria, contraria a la democracia, cuando institucionaliza las posibles formas de participación y contraloría ciudadana imponiendo mecanismos auto-referidos, bajo el supuesto de poseer toda la verdad y la legitimidad por decreto. Un Estado cerrado a las formas de control ciudadanas impone indicadores, formas rígidas de organización, formas de evaluación, etcétera y cierra el camino al acuerdo institucional entre Estado y ciudadanía, a la innovación que puede surgir cuando el ciudadano participa conservando su autonomía y el Estado ofrece vías para apoyar e institucionalizar esta innovación. El Estado le roba al ciudadano su especificidad en la rendición de cuentas: ser el contrapeso que posibilita la representatividad y se vuelve a caer en la postura idealista del poder como sustancia (el gobierno como normador).
- Es importante tener precaución con las posturas idealistas (inútiles en el mejor de los casos), implícitas en la promoción de una “cultura de los valores de la democracia” como pueden ser la ética, la transparencia, la integridad, en el sentido de que “la suma de hombres éticos va a hacer el cambio”, en lugar de promover una cultura cívica que se mueva para habilitar a los ciudadanos a hacer uso de los mecanismos de la rendición de cuentas y que relacione los valores con una “utopía de transformación” (un ideal realizable basado en los derechos).
- Las formas de participación ciudadana también pueden ser problemáticas. Tampoco el ciudadano tiene en sí la garantía de aportar “representatividad por generación espontánea”. Existe también la necesidad de que, en los mecanismos transversales de control social, el gobierno se responsabilice proponiendo y concertando reglamentaciones y formas de control operativas en tramos que, de lo contrario, pueden generar abuso de poder por parte de grupos corporativos o individuos corruptos. Los representantes ciudadanos también deben dar cuentas a sus asambleas, asociaciones y en general a la opinión pública.
- Justamente porque no existe una sociedad ideal que pueda ser ofrecida por ningún tipo de Estado –que pueda construirse socialmente– no puede invalidarse la política. La política y la lucha electoral siempre serán el núcleo de la democracia, y la participación del ciudadano en la consulta en la supervisión y en la evaluación no pueden sustituirlas. La democracia implica equidad en la decisión y, *además*, vigilancia mutua –no ésta última en vez de la primera. La legitimidad se construye, no está dada. Se edifica en el momento de la instauración del poder, y se vuelve a construir durante el mandato, con el apoyo de instancias participativas que aseguren la equidad –característica de la

democracia. La legitimidad no se puede fingir mediante invitaciones a la constatación de la eficiencia: un gobierno puede ser eficiente pero ilegítimo: ahí no está la clave de la democracia ni es el sentido del control social.

- La confianza-desconfianza en la institución, que aparece en el realismo político, es un punto de partida interesante que plantea la institución pero la condiciona: debe haber libertad y equidad, en suma: Estado de Derecho. Y en el otro término de la dualidad, el contenido de la voluntad ciudadana, de la contraloría social, puede ser la expresión de la búsqueda de la libertad o de la equidad, y se debe ver transformada en derechos de libertad y derechos sociales, entre otros. Esta búsqueda es lo que nos debe ocupar tanto a los ciudadanos como al gobierno en las formas de representatividad por mandato o por responsabilidad.

#### 4.1.2.1 *Ventajas y límites de la posición realista*

La rendición de cuentas y la contraloría social comprendida desde la postura realista que analizamos, debe reflejarse en procedimientos muy bien definidos y reglamentados. La ventaja de estar afianzados en este "mundo procedimental" es que nos da certidumbre de actuación en un campo de numerosos asuntos pendientes, entre los cuales ya existen algunos avances.

#### 4.1.2.2 *Avances*

En nuestro país existen avances en la determinación de procedimientos que faciliten el vínculo de los controles "de contrapeso" con el ciudadano, y otros que posibilitan la participación directa de éste en la supervisión. Entre estos logros está la formulación de las leyes federal y estatales de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; la inclusión de acciones de contraloría social en la Ley de Desarrollo Social y en la de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil; así como la definición y operación de un modelo denominado "Sistema Integral de Contraloría Social" promovido por la Secretaría de la Función Pública, para que las dependencias de gobierno fomenten el control social (Secretaría de la Función Pública, 2001). Se observa asimismo un creciente interés de la sociedad en este tema y existen modelos de control social que promueven hoy en día académicos y organizaciones de la sociedad civil, y que se han generado en movimientos sociales amplios en diferentes rubros del interés público.

#### 4.1.2.3 *Pendientes*

- La representación política se da por la vertiente no obligatoria, esto significa que el representante no tiene que recurrir a sus electores para formar su opinión ni para orientar el sentido de su decisión. El ciudadano abdica no sólo respecto de asuntos de orientación del Estado;
- Los mecanismos de control del poder existentes son todos ellos de contrapeso entre los poderes del Estado, pero no tienen vínculos directos con el ciudadano. Existen las controversias constitucionales para dirimir los conflictos de competencia. El juicio político, para destituir, en teoría, a los funcionarios incompetentes o que extralimitan sus actos respecto de sus facultades legales, pero que en la práctica es susceptible de ser

utilizado con criterios facciosos. La fiscalización del Ejecutivo por parte del Legislativo, está limitada al tema presupuestal. El veto presidencial, está limitado a la esfera legislativa. Una excepción es, desde luego, el juicio de amparo, ya que sí es un mecanismo de control que involucra al ciudadano, cuando éste en su carácter de particular se ve directamente afectado por el abuso de poder de la autoridad. Cuando eficaz, le restituye al ciudadano el estado en que se hallaba previamente al abuso, pero es una vía contenciosa que no resulta apropiada para evaluar la representación que, por lo demás, no fue diseñada para ello. Estamos frente a un campo virgen, que debe ser roturado con propuestas nuevas de reforma del Estado;

- Uno de los problemas fundamentales en los campos donde es posible la contraloría social –la vigilancia de programas de los ejecutivos federal, estatal y municipal–, es que el ciudadano se limita a la vigilancia de lo que otro hace en tanto representante. Es decir, aún habiéndose detectado alguna falta de responsabilidad por parte de los funcionarios o los políticos, el ciudadano carece de poder para dar seguimiento a la sanción correspondiente. Actualmente, la investigación se dirige a detectar estas fallas y a generar propuestas para disminuir la abdicación del ciudadano ante el abuso y la ineficiencia de los gobiernos. De ahí la propuesta de ampliar la intervención de los actores sociales en el control ex ante, ex post y operativo de las políticas públicas (por ejemplo, véase Izunza en este volumen);
- El Estado, consciente de que la población tiene la desventaja de la falta de información para participar en forma eficaz, se desentiende del problema y asigna cada vez menos presupuesto a la capacitación de grupos sociales; también dedica poco apoyo a facilitar la intervención ciudadana en la toma de decisiones, la ejecución, la supervisión y la evaluación de las políticas públicas. México es uno de los países que menos presupuesto otorga a las organizaciones de la sociedad civil para que participen en la generación de bienestar, de tal manera que muchas declaraciones a favor de la participación se vuelven frases insustanciales. En este sentido, es interesante el estudio que efectuó el Centro Mexicano de Filantropía, en el estudio “Fondos Federales para apoyar proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil” (CEMEFI, 2003). En este aspecto tenemos que mencionar prácticas ejemplares en los niveles locales de gobierno, en las que la participación ciudadana en Consejos de Planeación está reglamentada, y se le asigna un presupuesto como organismo autónomo, como es el caso de los Consejos de Planeación en varios estados y municipios del país;
- Asimismo, es una cuenta pendiente resolver los grandes problemas derivados de la indefinición de las leyes que garantizan los derechos sociales

#### 4.1.2.4 *“El mejor de los controles posibles” y el límite del método procedimental*

De acuerdo a la posición realista, la relación entre el control y la democracia depende en gran medida de contar con una serie de procedimientos contra el abuso del poder de grupos –la garantía para la libertad y la equidad. Sin embargo, no obstante la utilidad de estos procedimientos, el control por sí mismo siempre tiene un peligro: dar la ilusión de perfeccionar lo ya hecho, lo bueno o lo verdadero. El control por sí mismo puede ser una manía, puede introducir la locura en la supuesta racionalidad; puede introducir al “controlador”: un personaje rígido y prepotente. Este peligro existe aún en el mundo del mejor de los controles posibles, como podría ser la existencia de mecanismos transversales



de control en órganos independientes de gobierno en los tres poderes, con una legislación que habilite al ciudadano para estar informado y para ejercer el control ex ante, ex post y operativo, asumiendo el gobierno y la sociedad civil la responsabilidad que le toca a cada quién. Las propuestas basadas en el realismo se originan en el reconocimiento de estos problemas y conflictos, y plantean una serie de “propuestas razonables y viables” para poner límites: lo razonable es ser pesimistas y seguir en el camino.

Existe una propuesta que va más allá de este pragmatismo, que no implica no asumir las soluciones prácticas y viables para la convivencia pero que deja más abierto el camino para que no se cierre en regímenes autoritarios; es la propuesta que encuentra en el terreno simbólico la especificidad de la democracia. Es el terreno de la ética, en el que los valores tienen un sentido liberador, que abre los procesos y que es ciertamente diferente al uso de los valores que cierran los procesos en las concepciones idealistas del Estado en el que ya no es necesaria la lucha política ni el control social, sino sólo la conversión a los ideales de hombre seleccionados. En este sentido, Sergio Ortiz Leroux (2000) señala que, en los regímenes autoritarios o totalitarios, lo que importa es quién tiene el poder – que se proclama como la opción para conducir a los ciudadanos. Con esto, el conflicto se anula: se controla, se limita, se destruye. Por el contrario, en la democracia se institucionaliza el conflicto, pero con la opción siempre abierta por valores como la libertad, la equidad, la autonomía, que no pueden ser encerrados en ningún decreto, convenio o procedimiento: la democracia llama a más democracia. Esta postura encuentra la especificidad de la democracia en el terreno simbólico, donde el poder es un lugar vacío: potencialmente de todos y materialmente de nadie (postura de filósofos como el francés Claude Lefort).

El autor referido cita la detención de Pinochet como ejemplo de este “vértigo” al que lleva la democracia. Será nuestra tarea aumentar los ejemplos en los que la intervención del ciudadano, para inducir representatividad, rebasa a los procedimientos y “llame a más democracia”. El ejemplo que citaremos en el próximo apartado –el movimiento anti-manicomio en Brasil– sería un ejemplo en el que esta esfera ética removió los procedimientos, instauró otros nuevos y “llamó a más democracia” en la lucha contra la exclusión. Hay muchos ejemplos también en nuestro país de esta esperanzadora creación de democracia.

#### **4.2 Modelos administrativos no burocráticos para una práctica coherente de la contraloría social**

De acuerdo a lo expuesto en el apartado 4.1, las posiciones teóricas enunciadas orientan la acción a la búsqueda de formas de participación ciudadana y control sociales viables, que le permitan al ciudadano conservar la representatividad y que tendrían las características que enumeramos en forma sucinta. Por oposición, las formas burocráticas de alguna manera impiden que el control social sea un contrapeso y no permiten que el Estado juegue un papel para apoyar los procesos democráticos, ni que intervenga para impedir el abuso de poder por parte de intereses particulares. Este tema nos parece muy importante y por este motivo destinamos este apartado a ahondar un poco en los procedimientos que tenderían a limitar el control social y a presentar algunas experiencias que resultan más afortunadas.

Las formas burocráticas de gestión son formas de institucionalización que no permiten la inclusión del control social, o lo limitan a formas gerenciales auto referidas, y que no dejan margen a la innovación mediante el acuerdo entre ciudadanos y gobierno. Nuria Cunill (2000) señala los nudos problemáticos de los modelos orgánicos, como resultado de su análisis de los comités de vigilancia de Bolivia, los comités de contraloría social en México y las Veedurías Ciudadanas de Colombia. Desde la fecha en que se concluyó este estudio, alrededor de 1998, se han dado avances importantes en México –como la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento, y la creación de un órgano ciudadanizado. El análisis de la autora resulta de mucha utilidad porque muestra algunas fallas importantes en estos modelos orgánicos que incluyen el control social en forma bastante incompleta:

- El control social fundamentado en la creación de órganos específicos puede lesionar el tejido social y suscitar problemas de representación;
- Un mismo organismo asumiendo las funciones de control ex-ante y ex-post debilita el control social;
- El control social se debilita también por los costos de oportunidad y de información a la sociedad;
- Un diseño inadecuado de los recursos para forzar la observancia de la administración, puede operar en contra de la eficacia del control social;
- Mientras mayor es el grado de formalización del control social, mayores son las probabilidades de que se acoten sus alcances y contenidos,
- La dependencia absoluta del control social respecto del control estatal lo vuelve vulnerable.

Por otra parte, la propuesta de Nuria Cunill apunta a la recomendación general de habilitar a los ciudadanos para ejercer los derechos relacionados con la rendición de cuentas. Igualmente, sugiere que los modelos de nueva gerencia pública —la evaluación por resultados desde el ciudadano y la competencia administrada— implican responsabilizar al gobierno e incluyen algunas formas de control social.

Por otro lado, dos investigadores, Archon Fung (2000) y María Ceci Araujo Misoczke (2001), analizan también experiencias en las que se institucionalizan formas de participación ciudadana y de control social que conllevan enseñanzas muy útiles. Lo interesante de estas dos propuestas es que se reconoce tanto el problema de las formas burocráticas como el de la participación ciudadana (problemas de inequidad y falta de pericia técnica, entre otros). Las mencionaremos muy brevemente.

Archon Fung se detiene a reflexionar acerca del problema de la falta de información del ciudadano y cómo ésta afecta la posibilidad de evaluar al gobernante y cómo esto puede aminorarse ampliando el espacio público para crear “públicos que sienten, examinan y modifican acciones estatales a partir de sus propios fines locales”. Este autor estudia la deliberación por mandato: experiencias en Estados Unidos (en Chicago) en las que se ha institucionalizado la participación ciudadana (gestión escolar local, experiencia de vigilancia

comunitaria para la seguridad pública y planeación para la conservación del hábitat). En este estudio es interesante el hecho de que el Estado no se desentiende de apoyar a los ciudadanos para que se cumplan “cuatro principios democráticos: participación, deliberación, delegación de poder y equidad”.

Algunas de las acciones que realiza el Estado mediante la apropiación de las experiencias que se dan en las formas de participación ciudadana, según Fung, son:

- Establecer formas de deliberación (metodologías participativas);
- Proporcionar apoyo institucional y central;
- Establecer criterios de rendición de cuentas;
- Monitorear el apego a los principios democráticos;
- Apoyo con planes de medios para movilizar a la población en la planeación y la contraloría social;
- Brindar capacitación;
- Facilitar una rendición de cuentas no centralizada (los mismos usuarios tienen a su disposición los archivos);
- Normalizar controles propios de procesos democráticos-deliberativos: obligación de llenar reportes, registros de los procesos de toma de decisiones, que son también sujetos a rendición de cuentas,
- Formular requisitos de desempeño y rendición de cuentas.

La ventaja de este modelo es la formación de públicos democráticos que actúan con más flexibilidad, equidad y efectividad que en gobiernos más centralistas. María Ceci Araujo (2001) también encara un problema con la participación ciudadana: la explosión de demandas de la población y saturación de la agenda de gobierno, como un factor potencialmente desestabilizador de las instancias democráticas, resultado en parte de la ampliación del ejercicio de los derechos sociales. Pero el dilema es que por otra parte la no participación de los grupos vulnerables hace inviable el ejercicio de ciudadanía y la vigencia de la democracia. Esta autora establece algunos criterios para lograr una de las metas más importantes de la reforma del Estado: hacer compatibles la eficiencia con el perfeccionamiento de la democracia. Aumentar la gobernabilidad significaría aumentar la eficiencia y también la responsabilidad ante las demandas sociales, creando legitimidad permanentemente.

- De entre las relaciones posibles entre organizaciones de la sociedad y Estado privilegiar a los *entes asociados* en las estructuras de poder y coordinación;
- Desarrollar formas de organización política más amplias que el Estado, en la que el Estado es el articulador: flujos, redes, organizaciones con elementos estatales, no estatales-nacionales-locales y globales;

- Configurar una formación político-organizacional: estructuras y dinámicas organizacionales de nuevo tipo, derivadas de cambios que hacen que las instancias de poder y de coordinación de políticas públicas, en la operación de los gobiernos municipales, se vuelvan permeables a las organizaciones de la sociedad;
- Los movimientos sociales no deben perder ninguna de tres dimensiones de la reacción social: a) contestataria: denuncia, protesta y explica conflictos, oposiciones organizadas; b) solidaria: cooperación, asociación para resolver problemas sociales, y c) propositiva: construcción de una utopía de transformación (proyectos alternativos).

Según esta autora, algunas de las características democratizadoras y socialmente inclusivas de las organizaciones y prácticas de la Administración Pública son:

- Los ciudadanos son realmente miembros de la comunidad: ejercen derechos y tienen acceso;
- Se promueve la organización de la población (respetando su autonomía) en torno a temas de interés común;
- Se incluye el control social de la gestión;
- Promoción del debate;
- Se abren espacios para la decisión de los ciudadanos;
- Se facilitan las iniciativas y responsabilidades de todos los involucrados;
- Administración activa: no un fortalecimiento del poder administrativo, sino el uso de la autoridad discrecional para generar el trabajo de colaboración con los ciudadanos. La administración activa es aquella en la que se actúa creativamente para orientar prerrogativas administrativas para la ciudadanía activa.

Las características de la formación política organizacional se oponen una a una a las de la formación burocrática tradicional y tendrían las siguientes características:

- Centros difusos de poder –planteamiento descentralizado–, incluyendo la participación de los ejecutores y de los usuarios;
- Estructuras fluidas, flexibles –liderazgo descentralizado– con una ética dirigida a servir a los usuarios en una red de relaciones, orientada por una imagen-objetivo en un contexto histórico social;
- Acciones autorreguladas, diseñadas a partir de las necesidades de la imagen objetivo y de los cambios en curso;
- Intersectorialidad, articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, realización y evaluación de acciones intercomunicadas;
- La meta es el cambio, como un proceso consciente de modificar las relaciones sociales;

- Aceptación de la diversidad y celebración de las particularidades;
- Control a través de una combinación de la eficiencia con control social;
- Evaluación referida a las expectativas de los usuarios y de los asociados de la red;
- Opción por valores claramente expresados, “burocracia militante” o “ciudadano profesional”;
- Selección con base en la utilidad técnica y el perfil adecuado al proyecto;
- Líder como movilizador-articulador;
- Motivación por la libertad de implementar ideas y de gratificarse con el éxito de las mismas;
- La discrepancia en torno de ideas es un factor de éxito en el proceso de cambio;
- Trabajo con base en los recursos de miembros de la red;
- Localización espacial difusa;
- Formalismo como estrategia de cambio, para avanzar en el tiempo en relación con normas que paralizan los procesos de cambio;
- Orientación hacia grupos tradicionalmente no atendidos por el sector público, con énfasis en aspectos de género, etnia, exclusión social.

Cuando Araujo aplica estos criterios al análisis de dos experiencias en Brasil, el resultado es tan esclarecedor que nos podría servir para utilizar este modelo en el estudio de los casos de México. Por lo pronto, nos sirve para demostrar la justeza de la postura realista y de la importancia de lo simbólico (la democracia como el lugar del vacío), y de la dimensión ética con un ejemplo en el campo empírico. En las conclusiones de Araujo el movimiento anti-manicomio se presenta como la experiencia más valiosa, básicamente por la amplitud y justeza del valor motor de la transformación, y que es la lucha contra la exclusión. Es la postura ética –la equidad es un valor central en la democracia– la que lleva a trascender cualquier procedimiento, pero se tiene la fuerza suficiente para que se propongan procedimientos nuevos (en este sentido tenemos una “utopía transformadora”). Tanto los “enfermos”, sus familiares, los médicos y la comunidad modificaron la práctica médica y la convivencia social, consiguiéndose además el aumento en la eficacia de las políticas públicas en materia de salud mental. Hay que decir que en este estudio, el caso del presupuesto participativo no sale tan bien librado, aunque también presenta una serie de aciertos.

### **4.3 Reflexión final**

La vigilancia mutua –entre poderes y con incorporación de la participación directa del ciudadano– es un principio básico en una concepción realista de la democracia, que deriva en procedimientos, acuerdos y consensos que, en última instancia, facilitan la

convivencia. Las posiciones que denotan la lucha política y la intervención del ciudadano en el control, están generalmente relacionadas con las posiciones idealistas que subyacen en los totalitarismos. El Estado ofrece un mundo perfecto donde lo que se necesita es la conversión, no la propuesta ni la supervisión. En el polo opuesto, está la imagen de que la esfera de la sociedad civil es la suma de hombres virtuosos, que no requieren esforzarse para asumir la responsabilidad permanente de construir la legitimidad con propuestas viables.

El Estado tiene responsabilidad –si su objetivo es ganar legitimidad y credibilidad– de ofrecer alternativas para la inclusión del control social en su “reforma del estado”. El valor de la contraloría social, es que vuelve a inducir representatividad, en los periodos entre las elecciones. Las prácticas de control social que no impacten los modelos institucionales de gestión de alguna manera y sólo sean usados para validar modelos auto referenciales le roban al control social su esencia transformadora y la importancia que la rendición de cuentas tiene para la democracia: introducir los valores de legitimidad, equidad, libertad. No hay que olvidar, sin embargo, que los procedimientos no deben agotar al control social en tanto éste tiene un valor simbólico que impulsa a la transformación permanente.

Actualmente, hay cuentas pendientes en cuanto a la relación del ciudadano con los mecanismos de contrapeso entre poderes y en la base legal y procedimental para facilitar su intervención en el control *ex ante*, *ex post* y operativo. Los modelos burocráticos de gestión no permiten que la contraloría social cumpla el papel que debe en el sistema, en cambio existen propuestas de nuevos modelos de gestión administrativa que lo facilita. No es éste un trabajo en el que se analicen las prácticas de nuestro país, ya que el carácter de este trabajo es más bien de análisis más general. Someramente se apuntaron algunas características de unos y otros modelos, pero el estudio, la propuesta y la puesta en práctica de estos modelos en México, es una tarea pendiente. De esta tarea pueden resultar un conjunto de esfuerzos para construir en nuestro país las bases de una verdadera legitimidad democrática.

## Referencias bibliográficas

Araujo Misoczke, María Ceci (1988), “La relación entre ciudadanía activa y administración municipal en la configuración de una formación política-organizacional: los casos del Proyecto de Salud Mental de Belo Horizonte y del Presupuesto Participativo de Porto Alegre”. Revista del CLAD, *Reforma y Democracia*, Caracas. núm 10 (feb.)

CRESPO, José Antonio (2001)-1, “Democracia Real. Del idealismo cívico al civilismo racional.” *Metapolítica*, publicación del Centro de Estudios de Política Comparada, México, vol. 5, abril-junio, núm. 18.

———, (2001)-2, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación.

- DI CASTRO, Elisabetta (1988), *Razón y Política: la obra de Norberto Bobbio*, México, UNAM/Fontamara.
- CUNILL GRAU, Nuria, (2000), "Responsabilización por el Control Social", en *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD, BID, Buenos Aires, Eudeba.
- FERNÁNDEZ SANTILLAN, José (2000), "La concepción política de Bobbio (crítica al pseudo-realismo)", *Metapolítica*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, vol. 4, núm. 14, abril-junio.
- GARCÍA, Sergio, Centro Mexicano para la Filantropía (2003), *Fondos Federales para apoyar proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, coordinador del equipo de investigación. México. Edición del Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- LEFORT, Claude (1990), *La invención democrática*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- ORTIZ LEROUX, Sergio (2000), "Ni con Bobbio ni sin Bobbio", *Metapolítica*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, vol. 4, núm. 14, abril-junio.
- FUNG, Archon (2000), "Esferas de la deliberación: gobernar después del centralismo democrático", en *Metapolítica*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, vol. 4, núm. 14, abril-junio.
- ISUNZA, Ernesto, *Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos*, Mimeo, s/f.
- UGALDE, Luis Carlos (2002), *Rendición de cuentas y democracia. El caso mexicano*, México, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm.21.
- PRZEWORSKI, Adam (2001), "Democracia y Representación", revista del CLAD, *Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 21, octubre.
- SECRETARÍA de la Función Pública, 2001, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el desarrollo Administrativo 2001-2006*. México, Cap. 4.1.6 Contraloría Social.